Contexte de la création de logements locatifs privés aux États-Unis

Préparé pour :

Le Sous-comité de la recherche
Groupe de travail sur l'offre de logements
Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario

Par :

Greg Lampert
et
Steve Pomeroy
En association avec Michael Stegman
University of North Carolina

Mars 2002

Résumé

Ce mémoire a été préparé pour le Sous-comité de la recherche du Groupe de travail sur l'offre de logements – un groupe consultatif mixte gouvernement-industrie créé pour cerner les problèmes d'offre de logements locatifs et offrir des solutions dans ce domaine. Le Groupe de travail sur l'offre de logements est coprésidé par le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario et des représentants de l'industrie.

En mai 2001, le Groupe de travail sur l'offre de logements a publié un rapport intérimaire, *L'offre de logements locatifs : dynamique du marché et recommandations pour stimuler la nouvelle construction*, qui était un appel à l'action pour encourager des investissements bien nécessaires dans les nouveaux logements locatifs. Entre autres, le rapport mentionnait la croyance que, par comparaison avec le Canada, les États-Unis enregistrent un volume proportionnellement beaucoup plus élevé de création de logements locatifs. Le Groupe de travail sur l'offre de logements désire déterminer si ceci est vrai et quels facteurs sont responsables.

Ce rapport est l'un d'une série de trois visant à aborder les questions soulevées par le rapport intérimaire du Groupe de travail sur l'offre de logements et qui constituent des rapports cironstanciels soutenant le second rapport du Groupe de travail sur l'offre de logements : *L'instauration de conditions favorables à la création de logements locatifs grâce à des réformes touchant l'impôt et l'assurance prêt hypothécaire*. Ces trois rapports incluent :

1. **Modifications du régime fiscal fédéral envisageables en vue d'encourager la construction de logements locatifs** – développement d'un cadre pour l'identification et l'analyse des changements possibles à apporter au système fiscal fédéral qui amélioreraient de manière stratégique le climat des nouveaux investissements locatifs en Ontario;
2. **Contexte de la création de logements locatifs privés aux États-Unis** – identifie l'incidence des programmes fiscaux et locatifs les plus importants ayant un impact sur les projets d'aménagement de nouveaux logements locatifs aux États-Unis, comment ils fonctionnent, comment ils génèrent des capitaux pour les nouveaux logement locatifs et la possibilité d'utiliser ces mécanismes au Canada;
3. **Promotion de conditions favorables à la construction de logements locatifs en matière d'assurance prêt hypothécaire** – évalue l'incidence des exigences et des primes de l'assurance prêt hypothécaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour les logements locatifs et identifie les options permettant à la province de promouvoir l'accès à l'assurance prêt hypothécaire pour les nouveaux projets de logements locatifs.

Ce rapport décrit tout d'abord les tendances aux États-Unis en matière de création de logements locatifs au cours de la dernière décennie. Il passe ensuite en revue les principaux programmes utilisés pour stimuler la création de logements locatifs et particulièrement pour soutenir le développement de logements locatifs abordables. Le rapport propose des estimations du volume des projets de logements locatifs non

103-02380/

subventionnés et compare ceci aux niveaux enregistrés au Canada depuis 1991. Le rapport illustre également la manière dont les principaux mécanismes fiscaux fonctionnent et comment ils pourraient contribuer à la création de logements locatifs si des mécanismes semblables étaient adoptés au Canada. Ce mémoire conclut par une évaluation du potentiel pratique d'application de ces mécanismes dans le contexte canadien.

Les tendances récentes sur le plan de la création de logements locatifs aux États-Unis

Reflétant une démographie mouvante et quelque peu semblable à la tendance à long terme enregistrée au Canada, la construction de logements locatifs aux États-Unis est tombée d'une moyenne de plus de 314 000 unités annuellement au cours des années 70 à 165 000 pendant la décennie 1990-1999. La dernière décennie a été caractérisée par un déclin provoqué par la récession, au début des années 1990, suivi par une explosion de la construction pendant la deuxième moitié de la décennie. En 1999 tout comme en l'an 2000, le nombre de logements locatifs construits s'est élevé au total à environ 225 000.

Au cours de la dernière décennie, la construction de logements locatifs a représenté plus de 16 p. 100 de la construction totale de nouveaux logements aux États-Unis. Le pourcentage comparable au Canada est de 9 p. 100, ce qui a été très affecté par un grand nombre de mises en chantiers de logements sociaux au début des années 1990. Donc, à la surface, il semble que le niveau de création de logements locatifs aux États-Unis soit beaucoup plus important qu'au Canada.

Ce niveau de création beaucoup plus élevé est très influencé par une grande variété de programmes de subventions. Bien que les données des États-Unis en matière de logement identifient un volume total de mises en chantier et de logements locatifs privés achevés, un nombre substantiel de ces unités bénéficient de subventions directes (bourses et prêts) ou indirectes (incitations fiscales) dans le cadre de l'un des programmes fédéraux suivants ou de plusieurs, en combinaison :

- ***Le « Low Income Housing Tax Credit » (crédit d'impôt pour logements des bas salariés)*** – Le LIHTC est reconnu comme étant la source de soutien la plus importante à la création et à la réparation de logements locatifs abordables aux États-Unis. Il octroie des crédits d'impôt qui sont vendus aux investisseurs, les bénéfices étant utilisés pour fournir un placement en actions dans les projets cibles de logements abordables. Depuis sa conception en 1986, le LIHTC a accordé des nouveaux crédits s'élevant au total à plus de 300 millions de dollars chaque année et a aidé à construire ou à réparer 1,15 millions de logements locatifs, soit en moyenne 75 000 par an. Comme les crédits accordés chaque année continuent pendant une période de dix ans, la dépense annuelle dépasse 3,5 milliards de dollars.

- ***Financement par obligations exonérées d'impôt*** – Selon la législation fiscale des États-Unis, les États et les gouvernements locaux sont autorisés à emprunter des capitaux pour différents objectifs, y compris la création de logements par les organismes à but lucratif et sans but lucratif, au moyen de l'émission d'obligations exonérées d'impôt, généralement pour des périodes de 10 à 30 ans. Ceci fournit une source de financement à taux fixe à long terme et au-dessous du taux d'intérêt du marché. Les obligations exonérées d'impôt sont devenues de plus en plus importantes au cours des années 90 et, depuis 1995, ont permis la création et la rénovation de presque 170 000 unités (un peu moins de 100 000 nouveaux logements construits). En l'an 2000, un financement de plus de 1,6 milliard de dollars provenant de cette source a permis la création et la réparation de presque 55 000 logements locatifs dans des édifices destinés aux logements abordables.

- ***La «Community Development Block Grant» (subvention globale de développement communautaire)*** – Créée en 1974, la CDBG fournit aux localités des subventions fédérales globales s'appuyant sur une formule pour une variété d'activités de développement et de revitalisation communautaires – bien que seulement une petite partie soit utilisée pour encourager la création de logements locatifs.

- ***Le «HOME Investment Partnership Program » (Programme d'investissements en partenariat HOME)*** – Vers la fin des années 1980, les défenseurs des intérêts communautaires ont demandé et obtenu le programme HOME, un mécanisme spécifique distinct du CDBG pour financer les logements (y compris la construction de nouveaux logements et la réparation des logements locatifs ainsi que des programmes d'aide pour l'accession à la propriété) grâce à une allocation s'appuyant sur une formule semblable à celle de la CDBG.

- ***Autres programmes*** – Il existe une variété de programmes plus modestes soutenant les logements subventionnés et ils sont comptés séparément dans les statistiques relatives à la création de logements locatifs. De plus, la Federal Housing Administration, par le biais de l'HUD, gère un programme d'assurance prêt hypothécaire multifamilial utilisé presque exclusivement pour soutenir le financement des logements abordables.

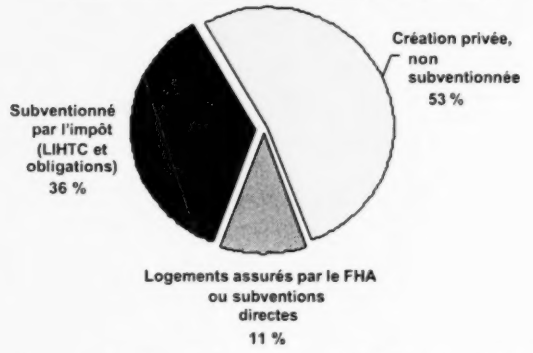
L'estimation de la création de logements locatifs non subventionnés

Généralement, les logements créés grâce à la subvention principale du LIHTC et ceux qui bénéficient d'un financement par obligations exonérées d'impôt sont mutuellement exclusifs, si bien que ces deux sources sont intégrées dans le diagramme suivant. Une autre catégorie unique, c'est celle des logements subventionnés dans le cadre de programmes de subventions directes qui utilisent souvent l'assurance de la FHA et tendent à cibler les groupes à faible revenu et à besoins spéciaux. Finalement, les logements restants sont estimés – on considère que ceux-ci fournissent une estimation

approximative du volume réel de création de nouveaux logements locatifs privés non subventionnés.

La création de nouveaux logements facilitée soit par le LIHTC ou par des obligations exonérées d'impôt a été estimée approximativement à 65 000 par an pendant la décennie tout entière (grosso modo 36 p. 100 de la construction de tous les nouveaux logements locatifs et 41 p. 100 de la création de logements locatifs sans l'aide de la FHA). Le reste (soit environ 95 000 logements par an) semble être une estimation raisonnable du volume net de la création de logements locatifs non subventionnés au cours de la dernière décennie (environ 53 p. 100 de la création de tous les logements locatifs).

Création de logements locatifs non subventionnés, bénéficiant de subventions directes et indirectes (É.-U. 1991-2000)



Pendant la deuxième moitié de la décennie, quand une économie plus forte a stimulé un niveau plus élevé de construction (mais des maximums en matière de volume imposés aux deux programmes fiscaux n'ont pas permis à ces programmes de s'étendre pour répondre à la demande croissante), la proportion de créations de nouveaux logements locatifs réellement privés, non subventionnés, a augmenté en termes absolus et relatifs, avec une moyenne de 129 000 logements par an depuis 1995 (environ 68 p. 100 de l'activité locative totale).

Comparaison avec les niveaux de création canadiens

Si l'on se base sur la taille relative de la population, au cours de la décennie entière, la création de logements locatifs privés non subventionnés aux États-Unis a été plus élevée (20 p. 100) qu'au Canada. Cette différence a augmenté au cours des cinq dernières années, le niveau aux États-Unis ayant plus que doublé par rapport au Canada, sur une base comparative proportionnelle. Cependant, cette différence peut être attribuée en grande mesure à une région spécifique des États-Unis : le Sud, où les conditions fondamentales sous-jacentes à la faisabilité de la création de nouveaux logements sont plus favorables que dans la plupart des autres régions des États-Unis.

Pour comprendre les facteurs clés expliquant la création de nouveaux logements locatifs aux États-Unis

Un soutien important par le biais de subventions

Comme indiqué ci-dessus, aux États-Unis, les deux principaux programmes d'aide fiscale, en combinaison avec des programmes de subventions directes, jouent un rôle important pour soutenir les niveaux globaux de création privée de logements locatifs,

représentant presque la moitié de la création de nouveaux logements locatifs aux États-Unis au cours de la dernière décennie. Au total, les quatre programmes principaux représentent des dépenses annuelles dépassant les 10 milliards de dollars.

Un traitement plus favorable en matière d'impôt sur le revenu

Bien que ceci ne soit pas le facteur le plus important ni le seul facteur facilitant la création de logements locatifs, les investisseurs, aux États-Unis, bénéficient d'un traitement plus favorable que les Canadiens sur le plan de l'impôt sur le revenu, particulièrement en ce qui a rapport à deux aspects du système fiscal :

- Traitement des gains en capital, et plus particulièrement la capacité de regrouper des biens. Par conséquent, toute vente d'un bien est traitée en relation avec le groupe de biens et non au niveau d'un bien individuel. De plus, quand un investisseur réinvestit dans un bien de valeur égale ou supérieure, tout impôt sur les gains en capital est retardé. Ceci améliore la liquidité et crée une source de fonds à réinvestir dans la création de nouveaux logements.

- Les logements locatifs aux États-Unis sont amortis par une méthode linéaire différente.

Aspect géographique et caractéristiques fondamentales de la création de logements

Plus de 60 p. 100 de la création de logements locatifs s'est produite dans la région Sud des États-Unis et ceci a donc tendu à fausser les données relatives à la création de logements locatifs dans les États-Unis tout entiers. Les raisons de ce volume beaucoup plus élevé dans le Sud incluent les suivantes :

- Le Sud est une région à croissance rapide, où une pression de population substantielle fait augmenter les niveaux de création. Ceci reflète tant les migrations que la croissance démographique.

- Le prix des terrains et les coûts de construction dans le Sud tendent à être relativement plus bas que ceux enregistrés dans d'autres parties des États-Unis et reflètent moins le contrôle de la croissance qui est un facteur important dans l'Ouest et le Nord-Est.

- Bien que les loyers des logements locatifs dans le Sud soient plus bas, ceux-ci restent suffisamment élevés par rapport aux frais de construction pour rendre cet investissement attrayant.

- Il n'y a pas de réglementation des loyers dans les États du Sud et il n'y a pas non plus d'antécédents de réglementation changeante créant des incertitudes pour les investisseurs.

- Enfin, les impôts fonciers, un facteur clé influant sur les revenus et la valeur des biens, ainsi que les frais et charges locaux de création de logements semblent être

beaucoup plus faibles que dans les autres régions des États-Unis et tout particulièrement que les niveaux en Ontario.

En bref, les marchés locaux du logement et les conditions fondamentales de la faisabilité de la création de nouveaux logements locatifs (les divers coûts des intrants et le revenu locatif brut potentiel) dans le Sud sont des facteurs très significatifs influant sur le niveau global de création de logements locatifs non subventionnés aux États-Unis. La création de nouveaux logements non subventionnés dans les autres régions des États-Unis n'est pas proportionnellement plus élevée que dans les centres canadiens.

Influence du secteur des condominiums sur le prix des terrains

À la différence du Canada, parmi le nombre total de mises en chantiers de logements multirésidentiels (immeubles de 5 logements et plus) aux États-Unis, les condominiums représentent moins de 20 p. 100 de tous les logements – bien que la création de logements locatifs soit bien plus importante, soit environ 80 p. 100. Au Canada, les mises en chantier de logements multirésidentiels sont dominées par les condominiums, ce qui exerce une influence importante sur le prix des terrains et les coûts de construction, mais cette influence représente un facteur moins important dans la plupart des régions des États-Unis.

De nouveau, ceci reflète une différence géographique. La population des États-Unis est plus dispersée dans des villes de taille moyenne où la population désire devenir propriétaire de son domicile monofamilial. De plus, les occasions de propriété sont rehaussées par la capacité des propriétaires de déduire de leurs impôts les intérêts de l'hypothèque.

Accès au financement

Les États-Unis sont caractérisés par un système de financement de logements multirésidentiels plus divers et sophistiqué qui dépend moins de l'influence d'un organisme unique, comme au Canada la SCHL. On constate la présence de sommes élevées à la recherche d'investissements et le marché est devenu très concurrentiel, favorisant les emprunteurs. En général, l'accès au financement n'est pas une contrainte importante pour la création de logements locatifs, sauf en ce qui concerne les biens immobiliers plus petits.

Par comparaison avec le Canada, les critères de souscription d'hypothèques sont variables. Typiquement, le prêt maximum représente 80 p. 100 du rapport prêt-valeur (plutôt que les 85 p. 100 du rapport prêt-valeur consenti par l'assurance de la SCHL au Canada). Le coefficient de couverture de la dette est de 1,25-1,30 (semblable aux nouveaux niveaux récemment annoncés par la SCHL). La marge par rapport aux obligations gouvernementales-référence tend à être plus large puisque, sans assurance, le taux d'hypothèque comporte une prime de risque. Cependant, les prêts sont typiquement sans recours, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'exigences de garanties alors que celles-ci sont nécessaires dans le cas des prêts élevés par rapport à la valeur assurée par la SCHL.

Évaluation de l'aspect économique du LIHTC et du financement par obligations exonérées d'impôt dans le contexte canadien

Les simulations de création de logements locatifs, utilisant la structure actuelle de la LIHTC des États-Unis et du financement par obligations exonérées d'impôt, illustrent le fait que les mesures de dépenses fiscales comme adoptées aux États-Unis pourraient fournir des sources importantes de subventions pour stimuler la création de nouveaux logements locatifs à loyers relativement abordables et des périodes de financement relativement plus longues (30 ans et plus).

Les dépenses fiscales estimées sont très importantes (environ 34 000 $ et 77 000 $ par logement pour un projet à Toronto) sur le plan des crédits d'impôt, sans compter le financement supplémentaire nécessité pour les obligations exonérées d'impôt et les autres financements de relais. Cependant, ceci n'est pas inconsistant avec le niveau de financement qui serait nécessaire pour une approche de subventions directes dans le cadre d'un programme qui rechercherait aussi à offrir des loyers abordables.

Conclusions globales et leçons pour le Canada

Pour le système de logements subventionnés, les recherches ont clairement démontré qu'il n'est possible de remédier au problème de la création de logements abordables que par des niveaux substantiels de subventions. On voit donc clairement que le gouvernement doit jouer un rôle important sur le plan des politiques publiques et des dépenses, dans ce domaine.

Pour compléter ces programmes traditionnels de subventions directes, les États-Unis ont élaboré et raffiné une approche assez efficace de subventions basées sur les incitations fiscales, plus précisément le « Low Income Housing Tax Credit » afin d'attirer des investissements privés en actions sur une grande échelle. Ce programme est unique car il attire la participation active des investisseurs privés et apporte au programme une efficacité typique des marchés concurrentiels. Il a aussi mis en vigueur une manière efficace de surmonter un échec grave des programmes précédents, soit la perte de logements abordables lors de la fin des restrictions sur le niveau des loyers. Le LIHTC règle ce problème en créant une incitation fiscale et une approche de récupération fiscale motivant les investisseurs à vendre à un promoteur sans but lucratif après l'extraction des avantages fiscaux (10 ans), ce qui assure la préservation à long terme de l'investissement public.

Dans la mesure où ceci pourrait aboutir à attirer d'importants placements privés en actions, et si cela peut être conçu de manière à reproduire l'efficacité relative de cette option et sa capacité de veiller à la préservation à long terme de logements abordables, des explorations et des discussions plus poussées avec le ministère fédéral des Finances pourraient être justifiées. Il serait également possible de concevoir un crédit fiscal incluant des crédits provinciaux, comme les fonds de capital de risque de travailleurs, qui partageraient le fardeau fiscal entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial.

Bien que l'accès au financement ne soit pas généralement considéré comme une question importante en matière de création de logements non subventionnés, on s'inquiète de ceci dans le secteur des logements abordables. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a mis en œuvre une assurance prêt hypothécaire publique mettant explicitement, et presque exclusivement, l'accent sur la facilitation du financement des logements abordables. Ceci inclut les subventions directes aux primes au sein d'un programme d'assurance prêt hypothécaire public (assurance multifamiliale FHA) et un cadre de réglementation qui a imposé des objectifs de logements abordables aux sociétés privées (entreprises parrainées par le gouvernement) exigeant que celles-ci veillent à ce que des hypothèques soient mises à la disposition des promoteurs de logements locatifs multifamiliaux en créant un marché secondaire pour de tels prêts.

Dans le cas de la composante non subventionnée du système, l'équation coût-valeur est fondamentale à un système de création viable et sain. Il y a des niveaux très significatifs de création non subventionnée dans la région Sud des États-Unis où le système fonctionne : la valeur dépasse le coût. Dans la plus grande partie du reste des États-Unis, on a déterminé que la création de logements locatifs non subventionnés était plus limitée (et proportionnellement pas plus élevée qu'au Canada) simplement parce que la situation est moins favorable, sauf à l'extrémité supérieure du marché.

Ici aussi, un cadre de politique publique peut jouer un rôle important pour influer sur le résultat de l'équation coût-valeur. La valeur des biens est affectée par des questions publiques comme les niveaux d'impôt foncier et de réglementation des loyers : tous deux ont un impact sur les revenus d'exploitation potentiels nets et donc sur la valeur capitalisée des biens. Dans la mesure où la province de l'Ontario a adopté la *Loi sur la protection des locataires*, a permis aux loyers d'augmenter pour atteindre les niveaux de marché au départ d'un locataire, et a créé l'option pour les municipalités d'abaisser les impôts fonciers sur les nouveaux projets de logements locatifs, il pourrait y avoir des possibilités limitées d'action pour favoriser la création de nouveaux logements locatifs.

En ce qui concerne les coûts, les coûts de création au Canada sont directement affectés par une multitude de prélèvements publics, de frais, de charges et d'impôts, y compris la TPS, la TVP et autres charges locales de création de logements. On a apporté beaucoup d'attention à cette question, particulièrement sur le fait que les charges locales font augmenter les coûts. Cependant, l'évaluation des charges locales doit prendre en considération la capacité d'imposition des différents niveaux gouvernementaux, les transferts fiscaux et les fardeaux de service.

L'analyse a constaté des niveaux substantiellement plus faibles de charges de création de logements et d'impôts fonciers locaux aux États-Unis, particulièrement dans le Sud, ce qui est dû en partie sans doute aux subventions globales et aux transferts fiscaux pour aider à défrayer le coût de la croissance.

Il pourrait valoir la peine d'explorer l'option d'un financement fédéral et provincial pour aider à couvrir le coût de la croissance des moteurs économiques du pays : les communautés locales. Le modèle adopté aux États-Unis consistant à laisser aux

municipalités la capacité d'émettre des obligations et à leur permettre d'emprunter des capitaux en vue de la croissance, les investissements pour les logements et l'infrastructure sur une base exonérée d'impôt est un domaine qui pourrait être exploré en plus grand détail. Cependant, ce financement doit être compris dans le contexte global d'autres transferts fiscaux entre juridictions, ce qui dépasse largement le cadre de cette étude.

Enfin, le traitement fiscal des investissements dans les logements locatifs est plus favorable aux États-Unis, particulièrement en ce qui concerne le regroupement des biens, les dispositions de roulement et les amortissements.

Pour recevoir une copie du rapport entier, veuillez contacter :

Direction du logement à but lucratif
Ministère des Affaires municipales et du Logement
14e étage, 777, rue Bay
Toronto (Ontario) M5G 2E5

Tél. : (416) 585-6001
Téléc. : (416) 585-7607
Courriel : eric.adams@mah.gov.on.ca